

Vorträge Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 207

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS

Dr. Tono Eitel

Ministerialdirigent, Auswärtiges Amt, Bonn

## Deutsche Einigungsbemühungen und das Souveränitätsproblem

Vortrag vor dem Europainstitut der Universität des Saarlandes  
Saarbrücken, den 30. April 1990

1989 © Europa-Institut  
Universität des Saarlandes  
Nicht im Buchhandel erhältlich  
Abgabe gegen eine Schutzgebühr  
von 10,— DM

DEUTSCHE EINIGUNGSBEMÜHUNGEN UND DAS SOUVERÄNITÄTSPROBLEM +)

Ich möchte hier über die deutschen Einigungsbemühungen und das Souveränitätsproblem sprechen und möchte das Thema angehen in drei Abschnitten, deren erster und kürzerer eine Einleitung wäre, in der ich nur die Frage stelle, welches ist der geographische Bereich, auf den sich diese Einigungsbemühungen konzentrieren, und was wohl nicht zu diesem geographischen Bereich gehört. Im zweiten Teil möchte ich die Einigungsbemühungen, das, was in Richtung auf die Wiederherstellung der deutschen Einheit getan wird, beschreiben und diese Beschreibung, entsprechend der Doppelnatur des Einigungsprozesses, in zwei Abschnitte aufteilen, nämlich in den der "inneren Aspekte" und den der "äußeren Aspekte". Im dritten und wiederum kürzeren Teil würde ich mich dann zum Souveränitätsproblem äußern. Dazu möchte ich vorab schon sagen, daß zu dem Zeitpunkt, als Herr Röss und ich uns auf dieses Thema einigten, es vielleicht eine andere Dimension hatte.

---

+)

Der Vortrag gibt meine persönliche Meinung wieder.

I.

Ich komme damit zu meinem ersten Teil und möchte eigentlich mit der klaren, und für viele von uns sicherlich auch schmerzlichen Feststellung dessen beginnen, was nicht Gegenstand der deutschen Einigung sein kann und wird: Es stehen nicht zur Einigung an die Gebiete des Deutschen Reichs in den Grenzen von 1937, die jen-  
seits von Oder und Neiße liegen. Das wissen wir alle. Trotzdem kann man einen Moment innehalten und sich fragen, warum das so ist.

Die Antwort braucht nicht zum rechtlichen Argument vorzustoßen, sondern folgt schon aus der politischen Wirklichkeit. Die Gebiete befinden sich, anders als die Bundesrepublik und die DDR, nicht unter deutscher, sondern unter fremder Hoheitsgewalt und sie haben heute eine überwiegend fremde, nicht-deutsche Bevölkerung. Wie es dazu gekommen ist, wissen wir ebenfalls: Krieg, Vertreibung der deutschen und Ansiedlung der polnischen bzw. russischen Bevölkerung. So wäre die Ausdehnung einer aktiven Wiedervereinigungspolitik bis zur alten Reichsgrenze nicht nur absolut aussichtslos, sondern auch friedensgefährdend. Das ist auch von allen bisherigen Bundesregierungen so gesehen worden. Sie haben deshalb ihre Wiedervereinigungspolitik stets in einer Weise geführt, die ich bei einer anderen Gelegenheit (Die Ostverträge und die

Einheit Deutschlands, in: Blumenwitz/Zieger (Hg.), 40 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Bd. 8 der Staats- und völkerrechtlichen Abhandlungen der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht, Köln 1989/90, S. 27 ff) "geographisch und funktional abgestuft" genannt habe. Diese Politik war nämlich aktiv, drängend, fordernd und auf Deutsche gerichtet bezüglich Berlins und der DDR. Demgegenüber sprach man bezüglich der Ostgebiete mit Ausländern, räumte - was bei deutschen Partnern gar keinen Sinn gemacht hätte - die deutsche Schuld an Krieg, Tod und Zerstörung ein und wies auf die eigenen Vorstellungen eher bewahrend und erinnernd hin. Jetzt wird auch diese rechtswahrende Politik (auf ihre rechtliche Seite komme ich noch zurück) zu beenden sein - um der Zusammenführung der beiden deutschen Staaten willen. Die Gebiete jenseits von Oder und Neiße werden nicht zum vereinigten Deutschland gehören.

Was dazu gehört, ist dann sehr leicht zu sagen. Es wird die Bundesrepublik sein, es wird die DDR sein und Berlin, und zwar West- und Ost-Berlin, und so pflegt man seit einiger Zeit hinzuzufügen '...nicht mehr und nicht weniger'.

Ich mache darauf aufmerksam, daß Berlin - ohne daß ich das jeweils hier im einzelnen detailliert erörtern kann - besondere Probleme mit sich bringt insofern, als es in sich geteilt

und dann auch unterschiedlich behandelt worden ist. Die Sowjetunion hat ihren Sektor Berlins nahezu unterschiedslos in die DDR eingegliedert. Die Westmächte waren demgegenüber mit West-Berlin und seinem Verhältnis zur Bundesrepublik viel vorsichtiger. Dafür kann man Verständnis haben, wenn man allein die geographische Lage Berlins als "Insel im roten Meer" - wie es seinerzeit war - bedenkt.

## II.

Willy Brandt hatte gesagt, daß nunmehr zusammenwachse, was zusammengehöre. Das ist sicherlich richtig für die Bevölkerung, für gesellschaftliche Gruppen und Organisationen. Aber hier haben wir es mit Staaten zu tun, und Staaten wachsen nicht zusammen - Staaten müssen zusammengeführt werden. Ich frage also, und damit komme ich zu meinem zweiten Teil, "was geschieht, um diese Staaten zusammenzuführen?"

Die Zusammenführung der Staaten, die Bemühungen und die Anstrengungen um die Wiederherstellung der deutschen Einheit befassen sich naturgemäß zunächst einmal mit dem bilateralen Verhältnis von BRD und DDR (einschließlich Berlins). Dieses ist die eigentliche Vereinigung.

Aber eine solche Vereinigung gerade auch im Herzen Europas berührt politische und sicherheitspolitische Interessen, Gegebenheiten auch des Umfeldes. Die Vereinigung muß in dieses Umfeld eingepaßt werden.

Diese beiden sachlichen Felder - einmal, das bilaterale Verhältnis von Bundesrepublik und DDR zueinander, auf der anderen Seite die Einpassung in das Umfeld - sind auch die beiden Aspekte, von denen ich eingangs gesprochen habe.

Der erste ist- ganz klar - der innere Aspekt, der zweite der äußere. Es hat bezeichnenderweise einer Konferenz bedurft, die alle Partner des Warschauer Paktes und der NATO aus einem anderen Anlaß (Konferenz über "offene Himmel", das heißt, vertrauensbildende Maßnahmen und Verifikation zur Luft, in Ottawa, im Februar dieses Jahres), zusammenführte, um ein Verfahren zu vereinbaren, in welchem die deutsche Einigung vorangetrieben werden kann. Dieses Verfahren sieht vor, daß die inneren Aspekte deutsch-deutsche Angelegenheit sind und daß die äußeren Aspekte von den beiden deutschen Staaten zusammen mit den vier Hauptsiegermächten des letzten Weltkrieges erörtert und ausgehandelt werden. Letzteres ist die Formel 2 + 4, die Sie jetzt häufiger in der Zeitung lesen und die gerade in der kommenden Woche in Bonn ihren ersten offi-

ziellen Akt durch ein Zusammentreten der sechs Minister erleben wird. Natürlich läßt sich diese Unterscheidung nicht so hermetisch, wie ich sie hier darstelle, durchführen. Es ist ganz klar und Sie, Herr Professor Röss, haben es eingangs schon erwähnt, daß zwischen den beiden Bereichen die Verbindungen fließend sind, daß man sich durchaus fragen kann, ist dies allein innerer Aspekt, innere Angelegenheit, ist jenes allein auswärtig? Ich möchte jetzt einige der wichtigen inneren Aspekte herausgreifen.

1. Die Umarmung auf der Mauer, die uns ja alle aus dem Fernsehen unvergeßlich ist, symbolisiert die inneren Aspekte, aber sie genügt natürlich nicht. Es ist notwendig, erstens, eine Angleichung der beiden Rechtsordnungen (vorbereitend geschieht dieses derzeit auf einem außerordentlich wichtigen Gebiet, nämlich dem Staatsvertrag über die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion). Andere Verträge der gleichen oder vergleichbarer Art werden folgen. Es müssen alle wichtigen Gebiete der beiden Rechtsordnungen aufeinander bezogen werden, vom Ausländerrecht bis zur Umwelt. Dieses ist der eine Teil; der andere, neben der Angleichung von Rechtsordnungen, ist die Vereinheitlichung der Staatsorgane. Parlamente, Regierung mit Verwaltung, Gerichte, aber auch die bewaffnete Macht, Armee und Polizei müssen vereinheitlicht



werden. Beides, die Angleichung der Rechtsordnung ebenso wie die Vereinheitlichung der Organe, bedarf eines verfassungsrechtlichen Weges, und hier sind wir dann bei den beiden Artikeln des Grundgesetzes, die in den vergangenen Monaten die Zeitungen und insbesondere die Leserbriefspalten gefüllt haben.

Die Frage ist, geschieht die deutsche Vereinigung in der Form, daß eine neue Verfassung ausgearbeitet wird, das wäre dann der von Art. 146 GG ins Auge gefaßte Weg, oder geschieht sie über einen Beitritt der DDR - oder der DDR-Länder nach ihrer Rekonstituierung - zur Bundesrepublik, das wäre Art. 23. Ich will mir hierüber Ausführungen ersparen, da es wohl heute klar ist, daß der von den Allermeisten bevorzugte Weg der des Art. 23 ist, also der des Beitritts der DDR zur Verfassungsordnung der Bundesrepublik. (So auch die Präambel des Staatsvertrages zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion.)

Neben der Entscheidung über den Verfassungsweg, die also im wesentlichen getroffen zu sein scheint, ist eine andere Entscheidung von mindestens der gleichen Bedeutung. Es ist die Entscheidung des vereinigten Deutschlands über seine Identität. D.h., geht das vereinigte Deutschland davon aus, daß es einen neuen Staat darstellt oder wird es einen der beiden deut-

schen Staaten kontinuierlich und mit ihm identisch fortsetzen? Über diese Entscheidung ist noch nicht so viel geschrieben worden wie über die Entscheidung betreffend den Verfassungsweg. Ich glaube aber, daß - ohne daß ich das hier weiter begründen möchte - die wahrscheinlichere Entscheidung die sein wird, daß sich das vereinigte Deutschland nicht als neuer Staat versteht, sondern als Fortsetzung des größeren der beiden "Vorgänger-Staaten", also der Bundesrepublik Deutschland. Diese Identitätsentscheidung wäre durch die Verfassungsentscheidung indiziert und dürfte auch international akzeptiert werden.

Wenn wir von dieser Identitätsentscheidung ausgehen, und ich sage ganz klar, es ist die von mir für wahrscheinlich gehaltene, aber doch noch eine Hypothese, dann hat das wichtige Folgen für das Schicksal verschiedener Dinge, vor allem für das Schicksal der von den beiden Staaten vorher abgeschlossenen Verträge. Lassen Sie mich einige Punkte herausgreifen, denn wiederum reicht die Zeit sicherlich nicht, um Ihnen hier einen kompletten Überblick zu geben.

Die Verträge der Bundesrepublik würden, da der neue Staat mit ihr identisch ist, fortgelten. Sie würden, soweit ein im Völkerrecht bekannter Grundsatz reicht, nämlich der von den beweglichen Vertragsgrenzen (vgl. etwa Art. 29 der

Wiener Vertragsrechtskonvention), auch für das hinzugekommene Gebiet der DDR gelten. Die Frage, die häufig schwierig sein wird, ist, wie weit reicht dieser Grundsatz. Ich will Ihnen zwei Problemfälle nur aufzeigen, ohne daß ich Ihnen schon die Lösung vorlegen könnte.

Wir haben Alle aus Brüssel gehört, daß man dort der Auffassung ist (und ich teile sie), daß die Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften bei einer Vereinigung der beiden deutschen Staaten nicht geändert zu werden brauchen. Dies betrifft aber nur das Primärrecht. Die eigentliche Problematik von einer furchterregenden Komplexität, ist, wie Sie alle wissen, das Sekundärrecht, das uns in einem steten Strom aus Brüssel zufließt. Es sind also die Verordnungen, die Richtlinien, die Entscheidungen. Es ist für mich persönlich undenkbar, daß dieses Sekundärrecht schlagartig in toto auf das DDR-Gebiet Anwendung finden kann. Es gibt eine unendliche Vielzahl von Vorschriften, die im einzelnen untersucht werden müssen und für deren Anwendung im Gebiet der DDR dann entweder Anpassungen oder Übergangsfristen - so glaube ich - vorzusehen sein werden.

Ein zweiter problematischer Fall, über den die Presse bereits mehr berichtet hat, ist der des westlichen Bündnisses, der NATO. Durch die Vergrößerung des NATO-Partners Deutschland um das Territorium und die Bevölkerung der DDR wird

nicht automatisch der NATO-Vertrag beeinflusst. Es wird möglicherweise der Zustimmung der anderen Verbündeten bedürfen, wenn der Schutzbereich, der in Artikel 5 und 6 des NATO-Vertrages vorgesehen ist, nunmehr plötzlich von der Elbe bis zur Oder, also sehr viel näher an das sowjetische Territorium vorverlegt und ausgedehnt wird. Man wird sich aber vor allem auch fragen müssen, wie den Besorgnissen, die aus Moskau geltend gemacht werden, Rechnung getragen werden kann. Ins Gespräch gebracht worden ist auch die Möglichkeit einer Doppelmitgliedschaft des vereinten Deutschlands in den beiden Bündnissen, NATO und Warschauer Pakt. Theoretisch halte ich das für möglich, nur es läuft doch auf das hinaus, was allseits nicht gewollt wird, nämlich eine ungebundene, neutrale starke Macht in Mitteleuropa; man fürchtet dann eine Schaukelpolitik, und zwar auf beiden Seiten. Staaten des Warschauer Pakts, etwa Polen und die Tschechoslowakei, sind ja sogar daran interessiert, daß wir in der NATO bleiben. Die Sowjetunion sieht dies zur Zeit noch anders, aber die Doppelmitgliedschaft wäre - glaube ich - dasselbe wie Neutralität. Man würde auf beiden Hochzeiten tanzen und auf keiner der - gebundene - Bräutigam sein, und das ist wohl nicht das, was um uns herum gewollt wird. Aber mit Sicherheit werden sowjetische Sicherheitsinteressen nicht unberücksichtigt bleiben dürfen. Hier ist für einen Brücken-

schlag zwischen den beiden Bündnissen Sorge zu tragen: Je mehr die beiden Bündnisse miteinander gehen anstatt gegeneinander zu stehen, umso weniger bedeutsam, ja erkennbar wird die Bündniszugehörigkeit eines einzelnen Partners. So viel zu den Verträgen der Bundesrepublik.

Nicht minder kompliziert - eher noch schwieriger - ist die Lage bei den Verträgen der DDR. Hier muß man doch wohl meine Hypothese von der Kontinuität der Bundesrepublik Deutschland zum vereinigten Deutschland so verstehen, daß die Bundesrepublik den Vereinigungsfall überlebt, und hinsichtlich der DDR - wenn ich das mal so salopp sagen darf - der Erbfall eintritt. Es ist also ein Fall der Staatensukzession und was in diesem Fall mit Verträgen geschieht, ist im Völkerrecht sehr umstritten. Aber ich möchte es wagen, einige Fixpunkte zu markieren.

Der erste wäre, daß, was man gemeinhin radizierte Verträge nennt, also solche, die einen deutlichen territorialen Bezug haben - ich nenne einmal Binnenschiffahrtsverträge, welche Transitrecht gewähren -, fortgelten. Die Frage ist, ob Grenzverträge (in unserem Falle z.B. der von Görlitz, mit welchem die DDR die polnische Westgrenze als Grenze anerkannt hat) zu den radizierten Verträgen zu zählen sein würden. Ich persönlich glaube, daß manches dafür spricht, aber ich kann verstehen, wenn Andere

in einem solchen Vertrag einen so deutlich ideologischen Bezug sehen, daß sie sich das noch überlegen wollen.

Auf der entgegengesetzten Seite des Spektrums gibt es dann Mitgliedschaften in multilateralen Organisationen und Verträgen, die höchstpersönlicher Natur sind, bei denen also schon den Partnern die Fortsetzung mit einem Rechtsnachfolger nicht zugemutet werden könnte, bei denen die ideologische und hochpolitische Natur auf der Hand liegt, bei denen die Staatszielbestimmung der DDR ausschlaggebend war dafür, daß der oder die Partner mit ihr diesen Vertrag abgeschlossen haben. Hier denke ich zum Beispiel an den Warschauer Pakt, aber auch sicherlich zahlreiche andere Verträge, die mit anderen sozialistischen Staaten abgeschlossen worden sind. Im bilateralen Bereich könnten hierher wohl auch gehören z.B. Auslieferungsverträge, wenn man sich jedenfalls vorstellt, daß für bestimmte Delikte ausgeliefert wird und für andere nicht und wenn man sich dann ausmalt, welche Delikte hierzu gehören könnten. Bei all diesen Verträgen wird man eine Fortgeltung auch für einen Rechtsnachfolger der DDR nicht ohne weiteres annehmen können. Hier dürfte aber das Vertrauen der Vertragspartner, da, wo es schutzwürdig erscheint, eine Abwicklungsverpflichtung nahelegen.

Zwischen diesen beiden Extremen liegt dann das breite Feld der sonstigen Verträge. Hier wird man z.B. bei den Verträgen, die sich in einem deutlichen Widerspruch zu Verträgen der Bundesrepublik befinden, ebenfalls eine einvernehmliche Beendigung vorsehen müssen. Für den Bereich der übrigen wirtschaftlichen Verbindungen, der Lieferverträge z.B., so glaube ich, wird man im Zweifel zunächst ausgehen sollen von einer Tendenz ihrer Fortsetzung. Diese würde dann nicht bedeuten, daß es dann nicht durchaus auch Rechtsgründe für das Erlöschen dieser Verträge oder für Anpassungsverhandlungen geben kann, aber der Ausgangspunkt bei diesen Verträgen wäre nach meinem Geschmack, anders als der bei den hochpolitischen, doch wohl eher eine Vermutung für die Fortgeltung. Mir ist bewußt, daß in der Lehre häufig, wie zum Beispiel vorgestern auf der Berliner Staatsrechtslehrertagung, die Rechtslage eher umgekehrt gesehen wird. Ich glaube aber, daß die hierbei zitierte Staatspraxis, von der Eingliederung Texas' in die USA und der Burenrepubliken in das britische Empire über Beispiele aus der deutschen und italienischen Einigungsgeschichte bis hin zum Anschluß Südvietsams an (Nord-) Vietnam noch genauerer Prüfung bedarf: Das Verhalten des übermächtigen aufnehmenden Staates war, wie eine Betrachtung schon der Schulden des jeweils aufgenommenen Staates zeigt, gelegentlich weniger von rechtlichen denn ökonomischen Erwägun-

gen geleitet. Prof. Fiedler spricht in ähnlichem Zusammenhang von dem Einbruch des politischen Druckes in eine Verhandlungssituation. Auch ohne Anhänger einer Lehre von der Universalsukzession sein zu müssen, kann man, glaube ich, sich fragen, wieso Verträge grundsätzlich erlöschen sollen, wenn der sie geschlossen habende Partner nicht wie Atlantis in den Fluten versinkt, sondern mit Aktiven und Passiven, Territorium und Bevölkerung, und für eine Übergangszeit jedenfalls auch noch unterscheidbar, in einem größeren Ganzen aufgeht. Auch die - noch nicht in Kraft getretene - Wiener Konvention über Staatennachfolge in Verträge von 1978 weist in ihrem Art. 31 wohl eher in die von mir vertretene Richtung; eine "tabula rasa" sieht diese Konvention bezeichnenderweise dann für neue dekolonisierte Staaten vor (vgl. Art. 16).

2. Die äußeren Aspekte verlangen mindestens so große Anstrengungen von uns wie die inneren. Wenn die Wunde, die quer durch Deutschland geht, geschlossen wird, dann dürfen nicht hierdurch draußen alte oder neue Wunden aufgerissen werden. Der Einigungsprozeß ist in einer ständigen Gefahr, Deutschland in Europa und in der Welt zu dem zu machen, was man im Polizeirecht den Störer nennt, wobei wir wissen, daß Störer auch werden kann, wer nur seine Rechte wahrnimmt. Es muß also die Gefahr gebannt wer-



den, daß wir mit unserem Einigungsprozeß unser Umfeld stören; um einen Begriff aus einem anderen Bereich zu nehmen: die deutsche Einigung muß umweltverträglich gestaltet werden.

Ich möchte jetzt hier drei äußere Aspekte nennen, die mir in diesem Zusammenhang besonders wichtig erscheinen.

Der erste Aspekt wäre die Sicherheit unserer Nachbarn. Hierin gehören Fragen der Truppenstärke, ihrer Verringerung, ihrer Ausrüstung und Ähnliches. Ich nehme an, daß diese Probleme die 2 + 4-Gespräche, die sich ja äußeren Aspekten widmen, nicht lange beherrschen, sondern in dem Rahmen gelöst werden, in den sie gehören, nämlich für Truppenstärken und Ausrüstung in den Wiener Verhandlungen über konventionelle Streitkräfte in Europa (VKSE). Die Bekräftigung des Verzichtes auf A-, B- und C-Waffen kann auch nicht schwierig sein. Es kann jedoch nicht geleugnet werden, daß das Überwechseln des Warschauer Pakt-Mitgliedes DDR zumindest in den weiteren Einzugsbereich des westlichen Bündnisses Gewichte verschiebt, die in irgendeiner Form austariert werden müssen, und wir müssen uns sehr darum bemühen, daß die Verhandlungen, in denen dieses Austarieren vor sich geht, nicht zu weit hinterher hinken hinter den deutsch-deutschen Einigungsgesprächen. Hier ist

natürlich auch die NATO-Problematik einschlägig, die ich kurz angerissen habe.

Der zweite äußere Aspekt von ganz beträchtlichem Gewicht ist die Anerkennung der polnischen Westgrenze. Wir alle wissen, daß die polnische Westgrenze ihr Korrelat in der polnischen Ostgrenze hat. Es ist ja nicht nur einfach Polen um die Oder-Neiße-Gebiete vergrößert worden, sondern es hat eine Westverschiebung Polens stattgefunden. Damit ist also auch ein Zusammenhang der Frage der polnischen Westgrenze mit der Frage der polnischen Ostgrenze gegeben.

Die polnische Westgrenze ist also politisch hochsensibel. Hier unter Juristen mag gesagt sein, daß ich sie völkerrechtlich eigentlich für erledigt halte; denn sowohl der von der Bundesrepublik mit Polen abgeschlossene Warschauer Vertrag wie auch der vorher von der DDR mit Polen abgeschlossene Görlitzer Vertrag werden wohl für das vereinigte Deutschland ihre Gültigkeit behalten, der erste unter der Voraussetzung der Identität des vereinigten Deutschlands mit der Bundesrepublik, der zweite unter der Voraussetzung seiner Qualifizierung als radizierter Vertrag. In dem Görlitzer Vertrag hat die DDR 1950 anerkannt,

"...daß die festgelegte und bestehende Grenze die Staatsgrenze zwischen Polen und Deutschland bildet".

Im Warschauer Vertrag (Art. I) hat die Bundesrepublik Deutschland 1970 erklärt,

"...daß die bestehende Grenzlinie die westliche Staatsgrenze der Volksrepublik Polen bildet."

Hierbei könnte es eigentlich bleiben, wenn nicht die Bundesregierung bei Abschluß des Warschauer Vertrages u.a. zwei begleitende Erklärungen abgegeben hat. Beide Erklärungen finden sich im Notenwechsel, der aus Anlaß des Warschauer Vertrages mit den drei Westmächten von der Bundesrepublik vorgenommen wurde (s. hierzu B. Zündorf, Die Ostverträge, München 1979, S. 70 ff.). Die erste dieser beiden Erklärungen sagt, "daß die Bundesregierung beim Abschluß des Vertrages nur im Namen der Bundesrepublik Deutschland" habe handeln können. Dieses ist der bekannte Vorbehalt für den "gesamtdeutschen Souverän", dem die Bundesrepublik nicht vorzugreifen konnte und dem so seine Entscheidungsfreiheit bewahrt blieb. Unter der Voraussetzung aber, daß das vereinigte Deutschland mit der Bundesrepublik identisch bleibt, würden der Vorbehalt und die Rechtswahrung für den gesamtdeutschen Souverän in sich zusammenfallen, weil derjenige, der ihn gemacht hat und der, für den er gemacht wurde, miteinander identisch sind. Die erste der beiden Einschränkungen würde also hinfällig werden. Die zweite im gleichen Notenwechsel rechtswahrend gemachte Erklärung verwies auf die Viermächterechte und sagte, der

Warschauer Vertrag berühre nicht diese Rechte der vier Mächte. Sollten - und darauf werde ich jetzt im Anschluß kommen - auch die Viermächte-Rechte aufgegeben werden, dann würde mit ihnen auch diese zweite Einschränkung hinfällig. Das Gleiche gilt ipso iure oder kraft ausdrücklicher Beendigung dann auch für Verträge und Vereinbarungen, welche von den Siegerstaaten des 2. Weltkrieges abgeschlossen worden sind, insoweit, wie in diesen Verträgen die Viermächte-Rechte angesprochen werden, etwa in den Pariser und Bonner Verträgen der Drei Westmächte mit der Bundesrepublik von 1952/54 oder in Kap. IX der Potsdamer Beschlüsse von 1945. Damit würde auch der Art. IV des Warschauer Vertrages, der früher geschlossene internationale Vereinbarungen "nicht berührt" sein läßt, u.a. diejenigen Bezüge verlieren, die der Endgültigkeit der Oder-Neiße-Grenze entgegenstanden. Der ganze Zaun der Vorbehalte, den wir bei Abschluß des Warschauer Vertrages um die Endgültigkeit unserer Erklärung gezogen haben, würde also umgelegt. Wir wären dann bei der nackten und unbewehrten Erklärung des Art. I des Warschauer Vertrages, wonach die bestehende Grenzlinie die westliche Staatsgrenze der Volksrepublik Polen bildet. Ich erkenne indes nicht, daß diese Konstruktion, wie ich sie hier vortrage, einem Juristen und Völkerrechtler als schlüssig und überzeugend erscheinen mag; von Politikern dürfte sie als sehr, wenn nicht zu

fein gesponnen angesehen werden. Wegen der politischen Bedeutung wird es daher wohl zu einem 3. Vertrag mit Polen betreffend die Grenze kommen.

Nach diesen beiden ersten äußeren Aspekten, der Sicherheit und der Grenze, wende ich mich dem dritten und letzten zu, den ich hier aufführen möchte, nämlich den bereits angesprochenen Rechten und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte für Deutschland als Ganzes und Berlin.

Es ist unstreitig, daß Vier-Mächte-Recht und Verantwortlichkeiten existieren, spätestens seit der Berliner Erklärung vom 5. Juni 1945 betreffend die Übernahme der höchsten Gewalt in Deutschland. Aber diese aus Verantwortlichkeiten, Praktiken und Rechten u.ä. bestehenden Positionen sind nie authentisch abschließend aufgezählt oder definiert worden.

Sie gehören zu den äußeren Aspekten, obwohl der Einfluß, den die Vier Mächte bislang nachdrücklich auf die beiden deutschen Staaten genommen haben, im wesentlichen deren innere Angelegenheit betraf, mithin eigentlich ein "innerer Aspekt" wäre. Aber die Inhaber dieser Rechte sind auswärtige Mächte und ein Teil ihrer Rechte, z.B. die endgültige Festlegung der deutschen Grenzen, hat nun eben doch deutlich einen auswärtigen Bezug.

Die Souveränitätsrelevanz dieser vier Mächte-Rechte liegt auf der Hand. Soweit sie reichen, setzten sie das sonst weltweit und auch bei uns geltende völkerrechtliche Einmischungsverbot außer Kraft.

Ich möchte hier nur einige, nämlich die wichtigeren dieser Rechte und Verantwortlichkeiten, kurz erwähnen.

Da wäre zunächst der Vier-Mächte-Vorbehalt betreffend die endgültige Festlegung der Grenzen Deutschlands. Wir haben mit ihm zu rechnen, und wir haben als Zeitungsleser diesen Viermächte-Vorbehalt auch wiedergefunden in den Meldungen über die Unterstützung der polnischen Forderung nach Abschluß eines neuen Vertrages durch die Vier Mächte. Hier ist darauf zu achten, daß sich diese Unterstützung nicht zu einem souveränitätsrelevanten "droit de regard" entwickelt.

Der zweite Vorbehalt, angeknüpft an den betreffend Deutschland als Ganzes, betrifft die Wiedervereinigung. Dies ist nach meinem Urteil ein weniger stabiler Vorbehalt. Immerhin haben die vier Mächte Deutschland als einheitlichen Staat niedergekämpft, besetzt und in ihm die höchste Gewalt übernommen. Die Teilung ist im wesentlichen unter ihrer Ägide erfolgt. Ich

sehe also eine Mitverantwortlichkeit der vier Mächte auch für die Aufhebung der Teilung, aber ich würde Schwierigkeiten haben, sollte diese Zuständigkeit in der Weise ausgeübt werden, daß sie die Vereinigung, die im übrigen möglich ist, hindern oder verzögern wollte. Glücklicherweise ist das aber auch nicht der Fall.

Hier knüpfen aber auch bestimmte sowjetische Vorstellungen an, auf Besatzungsrecht beruhende eigentums- und besonders bodenrechtliche Maßnahmen aus der ersten Nachkriegszeit der SBZ/DDR müßten deutscher Änderungszuständigkeit auch künftig entzogen bleiben. Prof. Ress fragt m.E. zu Recht, ob wir mit der DDR einen Vertrag schließen können, in dem wir einen "rechtswidrigen Ist-Zustand" insoweit einfach anerkennen, und er weist auch darauf hin, daß man eventuell, analog der Rechtslage bei der Rückgliederung der Saar, mit "besatzungsrechtlichen Verfestigungen" soweit leben müsse, wie diese zu ändern uns nicht möglich war. Aber, auf diese Unmöglichkeit mag es dann ankommen.

Ein weiterer Vorbehalt - sehr umfassend - be-  
trifft Berlin. In Berlin ist nie, anders als in der Bundesrepublik oder in der DDR, die Gewalt auf deutsche Instanzen in dem Maße übertragen worden wie bei uns. Berlin ist Besatzungsgebiet. Unter den Vier Mächten ist, jedenfalls, was die öffentliche Auseinandersetzung angeht,

streitig, ob auch Ost-Berlin dazu gehört, oder ob nur noch die drei Westsektoren Besatzungsgebiet sind. Die Sowjetunion hat ständig erklärt, daß Ost-Berlin von ihr in die Souveränität der DDR mit hinein entlassen worden sei. Am Berlin-Vorbehalt, akzessorisch zu ihm, hängen die Vorbehalte der drei Mächte für die Stationierung in und den Zugang nach Berlin, besonders auffällig in den Luftkorridoren über DDR-Gebiet, und was uns in der Bundesrepublik angeht, in den Zuflugtrichtern zu diesen Korridoren. Ähnliche Vorbehalte gelten dann auch für den Flugverkehr über die innerdeutsche Grenze.

Ein weiterer Vorbehalt ist der bezüglich eines Friedensvertrages. Ich glaube, daß dieser Vorbehalt durch die Entwicklung überholt worden ist. Ich glaube nicht, daß 45 Jahre nach Einstellung der Feindseligkeiten es noch zu einem Friedensvertrag kommen wird. Es würde dann übersehen, sollte es so weit kommen, daß bereits alle unsere ehemaligen Kriegsgegner durch einseitige Erklärungen oder individuelle bilaterale Verträge den Kriegszustand mit der Bundesrepublik beendet haben, und dies bereits in den frühen fünfziger Jahren. Ein Friedensvertrag im Jahre 1990 oder 1991 würde auch ein sonderbares Licht auf die Jahre vor Abschluß dieses Friedensvertrages; er würde zu dem bekannten status mixtus zwischen Frieden und



Krieg vielleicht noch eine neue Variante hinzufügen.

Wenn Sie mich in diesem Zusammenhang auf die Frage von Reparationen ansprechen, so möchte ich dazu Folgendes sagen:

Reparationen werden auf Grund völkerrechtlicher Verträge geschuldet; zu ihnen gehören staatliche wie individuelle Ansprüche und Leistungen. Ohne vertragliche Basis erhobene Leistungen sind Kriegsbeute oder Requisitionen der Besatzung, bei denen eine Anrechnung auf evtl. Reparationen in Betracht käme. Die Notwendigkeit einer vertraglichen Basis ergibt sich nicht nur bei einem Blick auf die Staatenpraxis, sondern auch aus dem Umstand, daß auch durch das "ius in bello" gedeckte, also insoweit völkerrechtsgemäße, Aktionen Grundlage von Reparationsleistungen gewesen sind. Die Vertragslage ist nunmehr so, daß im Art. 25 des Londoner Schuldenabkommen zwischen der Bundesrepublik und einer großen Zahl von Kriegsgegnern des Reiches von 1953 im Falle der Wiedervereinigung lediglich eine Anpassung bezüglich bestimmter Zwischenkriegsschulden des Reiches vorgesehen ist; die Prüfung (von Reparationsforderungen) wurde von Art. 5 ausdrücklich "bis zur endgültigen Regelung der Reparationsfrage (sic) zurückgestellt". M.E. kann es billigerweise nicht mehr zu dieser Prüfung kommen, nachdem eine Reihe von Staaten, darunter die Sowjetunion,

Polen, Bulgarien, Rumänien und Ungarn, ausdrücklich seit mehr als 35 Jahren auf Reparationen verzichtet hat, Deutschland im übrigen anrechenbare Summen von ca. 200 Milliarden DM und damit ein Mehrfaches der ursprünglich einmal ins Auge gefaßten 20 Mrd. US-Dollar geleistet hat, sowie schließlich auch Territorialverluste mit all dem, was dazugehört, angerechnet werden müßten. Die friedensstiftende Wirkung, die Reparationsvereinbarungen üblicherweise bezwecken, ist im Falle Deutschlands 45 Jahre nach Kriegsschluß nun wirklich bereits eingetreten. - Ich glaube also nicht, daß es noch zu einem förmlichen "Friedensvertrag" kommen wird.

In den vergangenen Jahren wenn nicht Jahrzehnten hat die Bundesregierung auch weniger von einem Friedensvertrag gesprochen. Man hat vielmehr, etwa im "Brief zur deutschen Einheit", (s. Zündorf, S. 58), vom "Zustand des Friedens" gesprochen, der erreicht werden solle und in welchem dann die Vereinigung statthaben könne. Ich könnte mir deshalb allenfalls vorstellen, daß es in der umfassenden "Abschließenden Regelung", mit welcher die deutsche Einigung erreicht werden wird, einen Hinweis geben wird darauf, daß ein solcher Zustand des Friedens nunmehr erreicht ist. Damit könnten dann auch die Bezüge auf einen Friedensvertrag oder ähnliche Hinweise auf friedensvertragliche Regelungen überholt werden, wie sie sich z.B. bei

den Grenzregelungen der Potsdamer Beschlüsse von 1945 oder des Pariser Vertragswerkes von 1954 finden.

Eine letzte Position im Korb der Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte ist dann die sehr wichtige Truppenstationierung. Sie Alle haben mit alliierten Truppen, die hier stationiert sind, Kontakt gehabt. Es kann also kein Zweifel daran bestehen, daß hier eine politische Wirklichkeit existiert. Im Zuge der Wiederherstellung der deutschen Einheit stellt sich die Frage, ob nicht die Sowjetunion, so wie aus anderen Staaten Ostmitteleuropas, ihre Truppen auch aus dem, was heute noch DDR ist, zurückzieht, wenn nicht sofort, so doch in einigen Jahren. Dies wirft neben sicherheits- übrigens auch wirtschaftliche Fragen auf. Solange um Berlin herum noch sowjetische Truppen stehen, sehe ich ein Interesse, in Berlin noch die Truppen unserer drei westlichen Verbündeten zu wissen. Unberührt hiervon beruht die Stationierung von Truppen unserer NATO-Verbündeten im Bundesgebiet auf unserer Zugehörigkeit zum westlichen Bündnis. Sie ist, da wir ja, wie ich schon vorher bemerkte, Mitglied der NATO bleiben, von der Wiederherstellung der deutschen Einheit weitgehend unabhängig. Immerhin gibt es auch hier einige Zöpfe abzuschneiden und alle Beteiligten scheinen sich darüber einig zu

sein, daß dies im Zusammenhang mit der deutschen Einigung geschehen soll.

Die vier Siegermächte haben all die vorgegebenen Rechte und Verantwortlichkeiten, die ich bislang aufgezählt habe, von Anfang an einseitig nach der Übernahme der höchsten Gewalt für sich in Anspruch genommen, aber sowohl in Ost wie in West ist im Laufe der Jahrzehnte dann eine ganze Anzahl von Verträgen zwischen den beiden deutschen Staaten einerseits und ihren jeweiligen Besatzungsmächten andererseits abgeschlossen worden, in denen diese Positionen vertraglich unterfüttert wurden. Ich nenne nur den Deutschlandvertrag, den Aufenthaltsvertrag, den Überleitungsvertrag und ähnliche, hinsichtlich der Truppenstationierung das NATO-Truppenstatut und das Zusatzabkommen. Wir, also die westdeutsche Seite, gehen immer davon aus, daß etwaige originäre alliierte Rechte durch ihre Aufnahme in Verträge zu vertraglichen Rechten geworden seien. Ich will kein Geheimnis daraus machen, daß wir mit dieser Auffassung bei unseren Vertragspartnern nicht immer auf Gegenliebe stoßen. Die Vier Mächte sind wohl der Auffassung, daß die vertraglichen entsprechenden Vereinbarungen nur ihre ursprünglichen originären Rechte widerspiegeln.

III.

Bis vor kurzem haben all diese Positionen und Rechte wenig gestört. Sie haben nicht nur wenig gestört; im Gegenteil, Sie werden - soweit Sie etwas älter sind - sich daran erinnern, daß wir uns enorm bemüht haben, bei den westlichen Verbündeten die Bereitschaft lebendig zu halten, bei uns Truppen zu stationieren. Wir sahen durch diese Truppen unsere Sicherheit gewährleistet. Wir haben manches dafür getan. Aber nicht nur insoweit, sondern auch in Berlin haben die Alliierten sich der größten Akzeptanz erfreut. Wir wissen, daß West-Berlin ohne alliierte Präsenz wahrscheinlich schon in den frühen Nachkriegsjahren in die DDR integriert worden wäre. Sie erinnern sich an die Zeit der Luftbrücke und späterer östlicher Ultimaten. Hinzu kommt, daß wir unsererseits auch die Viermächte-Rechte stets und gern evoziert haben, wenn es darum ging, die These vom Fortbestand des Deutschen Reiches zu verteidigen. Wann immer jemand auf das etwas fadenscheinig gewordene deutsche Reich verwies, hat er gleichzeitig wie einen "Knüppel aus dem Sack" die Viermächte-Rechte hervorgeholt und gesagt, "Seht ihr, das ist es, worin sich das Deutsche Reich jedenfalls noch deutlich erkennbar findet." Sie finden alle diese Bezüge noch in den Verträgen, die in den siebziger Jahren abgeschlossen worden sind. Ich erwähne nur den Mos-

kauer Vertrag, den Warschauer Vertrag, das Transitabkommen, das im Rahmen des Berlin-Abkommens der Vier Mächte als Besatzungsrecht mit in Kraft gesetzt worden ist, den Grundlagenvertrag und den VN-Beitritt (Zündorf, S. 267 ff). Wir haben es uns also in dem, was ich bei anderer Gelegenheit unseren "Minderstatus" genannt habe (Zündorf, S. 288 ff), gut sein lassen und hatten uns in ihm eingerichtet. Ein Souveränitätsproblem existierte damals de iure sehr; in der breiten Öffentlichkeit ist es kaum wahrgenommen worden. Das ist seit einiger Zeit anders. Wir fühlen uns weniger oder nicht mehr aus dem Osten bedroht, damit ist die Stationierung mit Tiefflügen und Manövern sehr lästig geworden. Wir brauchen nur an die große Anfrage zu erinnern, die die Bundestagsfraktion der SPD im März des vergangenen Jahres im Bundestag an die Bundesregierung gerichtet hat mit dem bezeichnenden Titel "Gleichberechtigte Partnerschaft im Bündnis". Auch in Berlin sehen wir die Viermächte-Rechte nicht mehr so unbefangen wie früher. Es wird verhandelt, und erfolgreich ist verhandelt worden, über Anflugrechte deutscher Gesellschaften durch die Luftkorridore oder an den Korridoren vorbei. Es wird - sicherlich erfolgreich - verhandelt über die Direktwahl der Berliner Bundestagsabgeordneten und ihr volles Stimmrecht und schließlich, in dem Maße, in dem sie greifbar wurde im vergangenen Herbst, finden wir auch, daß die Wieder-

vereinigung nun doch in erster Linie deutsche Sache sei. Man wird also sagen müssen, daß die Akzeptanz der Viermächte-Rechte generell nachgelassen hat und daß letztere damit in ein Spannungsverhältnis zum ebenfalls bereits erwähnten Selbstbestimmungsrecht getreten sind. Der Umstand, daß wir selbst uns immer wieder auf die Viermächte-Rechte berufen haben, verbietet es uns m.E., nunmehr zu behaupten, diese Rechte würden von unserem Recht auf Selbstbestimmung in der Ausformung des Rechtes auf Wiedervereinigung verdrängt. Ich verweise vielmehr auf das, was ich eben über die Mitverantwortung der Vier Mächte für die Teilung, und daher auch für deren Überwindung gesagt habe.

Über das mithin m.E. gegebene Spannungsverhältnis zwischen Selbstbestimmungsrecht und Viermächte-Positionen würde ich jetzt länger sprechen, wenn sich nicht - ich möchte beinahe sagen, in den letzten Wochen - Entwicklungen ergeben hätten, die es eigentlich - und das möchte ich jetzt im guten Sinne meinen - als ein akademisches Problem herausstellen. Es ist nämlich so, daß alle Vier Mächte immer wieder in den vergangenen Wochen deutlich erklärt haben, daß sie im Zuge der deutschen Einigung auf all ihre vorbehaltenen Rechte und Verantwortlichkeiten im vollen Umfang verzichten werden - das Wort "Verzicht" mag vielleicht schon stören -, daß jedenfalls diese Rechte vollumfänglich aufgehoben werden. Es soll nicht nur dabei

bleiben. Gelegentlich finden Sie auch einen Terminus aus dem diplomatischen Jargon: Es soll sichergestellt werden, daß künftig das vereinigte Deutschland nicht mehr "singularisiert" werde. Dies soll heißen, daß man nicht nur gleichberechtigt sei - das sind wir ja weitestgehend bereits jetzt -, sondern daß es auch in keiner Weise mehr einen Statusunterschied zu anderen Staaten, in erster Linie natürlich zu den Vier Mächten, geben soll.

Ich glaube also, daß es heute für uns, zumal zu dieser späten Stunde, vertretbar ist, wenn wir es für die Erörterung des Souveränitätsproblems bei diesen Bemerkungen belassen. Ich möchte aber mit einer Warnung schließen: Trotz der genannten grundsätzlichen Übereinstimmung zwischen den Vier Mächten und den beiden deutschen Staaten wird es zweifelsfrei beim Einigungsprozeß zu Schwierigkeiten kommen. Es wäre unnatürlich, wenn es anders wäre; sie sind auch jetzt schon absehbar. Die Mauer in Berlin und quer durch Deutschland war nicht nur trennend. Sie war, wie man im Baufach wohl sagen würde, auch eine tragende Mauer. Sie trug nämlich Wesentliches der Struktur des Warschauer Paktes, und sie trug auch im Westen ganz sicher gelegentlich Überzeugungen davon, wie groß, wie unabhängig und wie einig Deutschland zweckmäßigerweise zu sein habe. Mit dem Abbruch der Mauer ist daher in Ost wie in West Einiges destabilisiert.



siert worden. Es gilt jetzt, sowohl bei den inneren wie bei den äußeren Aspekten, neue Strukturen zu finden und sie zu stabilisieren. Ich glaube deshalb, daß die Einigungsbemühungen nur soweit erfolgreich sein werden, wie sie sich von Umsicht, von Rücksicht, von Vorsicht leiten lassen.

Eine abschließende Bemerkung. Wir sind hier im Haus der Ärzte. Ich möchte Ihnen, Herr Vorsitzender, und den Diskussionsteilnehmern und den Zuhörern, danken dafür, daß Sie mir den angenehmsten Aufenthalt bereitet haben, den ich bislang in einer medizinischen Einrichtung haben durfte.